Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

Vijfde rapportage

December 2014

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd is een onafhankelijke commissie ingesteld door de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg om de voortgang van de decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten te volgen.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd

Postbus 556
2501 CN Den Haag
T (070) 376 54 45
E info@transitiecommissiejeugd.nl

Inhoud

Voorwoord

We staan aan de vooravond van een belangrijke stelselwijziging: vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten volledig bestuurlijk verantwoordelijk voor de jeugdhulp en de financiering ervan. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) heeft geconstateerd dat in de afgelopen rapportageperiode gemeenten en partners in het jeugdveld enorme slagen gemaakt hebben om ervoor te zorgen dat deze transitie kan worden verwezenlijkt.

Onderwerp van deze rapportage is de transformatie: de ambities om de jeugdhulp voor jeugdigen en hun gezinnen te veranderen. Daarbij richt de TSJ zich op de vraag hoe de zo gewenste transformatie kan worden bereikt. Zulke belangrijke en complexe veranderingen gebeuren immers niet vanzelf. Die moeten worden georganiseerd. Hoe de transformatie verder moet worden georganiseerd, daar gaat het om.

Deze vijfde rapportage van de TSJ is tevens haar laatste. Hoewel zij bij haar instelling ook in 2015 actief zou blijven met het signaleren van relevante ontwikkelingen en risico's, zal zij deze monitoring taak voor 2015 en volgende jaren aan andere partners over moeten laten.

Daarom wil ik hierbij al degenen die in de afgelopen – ruim – twee jaren een bijdrage hebben geleverd aan de werkzaamheden van de TSJ hartelijk danken. Het is voor de TSJ telkens weer bijzonder geweest te mogen vaststellen hoe de partners in de jeugdhulp de hulp aan jeugdigen centraal zetten, met elkaar en de TSJ in discussie wilden gaan en bij wilden dragen aan het verwezenlijken van de ambities van de transformatie. Alle partners in het jeugdveld gaan een tijd met veel onzekerheid tegemoet. Ik wens hen toe dat zij hieruit ook de kracht halen om met elkaar de jeugdhulp te veranderen.

De voorzitter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd,

mr L.K. Geluk

1. Inleiding

> "Die jeugdigen waarvan de ontwikkeling, door welke faktoren dan ook, bedreigd of belemmerd wordt of reeds is vastgelopen, hebben recht op hulp in de ruimste zin. Deze hulpverlening dient in een zo vroeg mogelijk stadium en, veel meer dan thans, in de vorm van preventie geboden worden; [...] Ze zal daarom zo veel mogelijk in of dichtbij de eigen leefomgeving gegeven moeten worden met gebruikmaking van bestaande relaties en kontakten". [1]

Dit citaat is gemakkelijk toe te schrijven aan een beleidsstuk dat in de afgelopen periode is geschreven. Het formuleert herkenbaar waarom het nodig is dat de transformatie met kracht ter hand wordt genomen teneinde over enkele jaren hiervan de vruchten te plukken in de vorm van snellere, gerichte en effectieve jeugdhulp tegen minder kosten en waarbij de cliënt zelf regie heeft. Niets is echter minder waar. Dit citaat stamt uit 1976 en is geschreven door een interdepartementale werkgroep die de opdracht had te adviseren over de uitgangspunten en doelstellingen van de jeugdhulpverlening en over een daarop afgestemd samenhangend jeugdwelzijnsbeleid. Het leert ons vooral één ding: de transformatie gaat niet om nieuwe ideeën, het gaat om het *verwezenlijken* van deze ideeën.

Hoewel gekoppeld aan de transitie is de datum van 1 januari 2015 ook van groot belang voor het verwezenlijken van de transformatie. Om te beginnen is vanaf 1 januari 2015 de eenduidige bestuurlijke verantwoordelijkheid voor jeugdhulp bij gemeenten en een ontschotting van financiële stromen een feit. Dit kan en moet het verschil maken voor de verwezenlijking van de ambities uit het verleden zoals uit bovenstaand citaat blijkt. Tezamen met de overige decentralisaties binnen het sociaal domein, kan nu meer dan ooit ingezet worden op de vernieuwing van ondersteuning en zorg van de burger en van de verhouding tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling. Het legt ook een zware verantwoordelijkheid op de schouders van gemeenten: het verkrijgen en inregelen van de bestuurlijke verantwoordelijkheid zou weleens het makkelijke deel kunnen blijken in vergelijking met het waarmaken van de daarbij behorende ambities.

Niet alleen de TSJ heeft zich gebogen over de vraag wat er nodig is om de gewenste transformatie tot stand te brengen. Onlangs heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) een belangrijk advies uitgebracht over de rol van de overheid in de transformatie in het sociaal domein.[2] Het is niet verwonderlijk dat conclusies en aanbevelingen uit dit advies ook in deze rapportage terugkomen.

De TSJ wil in deze rapportage vooral bijdragen aan de verwezenlijking van de ontwikkeling van de jeugdhulp, de transformatie. Dat doet zij door stil te staan bij de vraag welke domeinen van de jeugdhulp veranderen, wat daarbij de rol van de verschillende partners in het jeugdveld is en welke opgaven zich nu aandienen. Daarbij sluit zij aan bij de conclusie van de RMO dat het niet alleen gaat om de inhoud van de richting, maar ook om de route om er te komen; niet alleen om het waarom, maar ook om het hoe.[3]

1 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid, "Jeugdwelzijn op weg naar samenhangend beleid", Den Haag, 1976, blz.12

2 RMO, "Leren innoveren in het sociaal domein", Den Haag, december 2014

3 RMO, "Leren innoveren in het sociaal domein", Den Haag, december 2014, blz. 58

De TSJ heeft in haar eerdere rapportages moeten constateren dat het ambitieniveau wat op 1 januari 2015 aan vernieuwingen mogelijk is, in de afgelopen jaren telkens naar beneden is bijgesteld. Als eerste bijstelling constateerde de TSJ dat onder de druk van de beperkte tijd tot 1 januari 2015 gemeenten en andere partners in het jeugdveld – mede op aanbeveling van de TSJ – hun focus steeds meer naar de transitie verschoven.[4] Met de inzet van de laatste maanden van dit jaar op de ondertekening van contracten tussen gemeenten en aanbieders is de transformatie steeds verder op de achtergrond geraakt. De urgentie om te transformeren is daarentegen groot. Ten eerste is er de financiële noodzaak gezien de budgettaire taakstellingen voor de komende jaren (voor volgend jaar 3 % en voor 2016 7 %). Ten tweede is er sprake van de breed gedragen wens om de tekortkomingen binnen het huidige stelsel op te lossen. Wil op een duurzame wijze kwalitatief hoogwaardige jeugdhulp worden geboden, die een antwoord biedt op de vraag en behoeften van jeugdigen en gezinnen, is vernieuwing noodzakelijk. De TSJ beziet daarom of 2015, in tegenstelling tot 2014, wel meer ruimte voor transformatie biedt.

Om transformatie in een complex veld met gewijzigde verantwoordelijkheden en relaties te verwezenlijken, is een duidelijke rolverdeling en rolvastheid wenselijk. De TSJ zal daarom de bestuurlijke architectuur voor de vernieuwing van de jeugdhulp beschrijven en de opgaven voor de transformatie die hieruit voortvloeien. Dat betekent ook dat deze rapportage niet zo zeer de positie van gemeenten als uitgangspunt neemt – zoals in de eerdere rapportages van de TSJ, die een focus op de transitie hadden – als wel de afzonderlijke positie van alle belangrijke partners in het jeugdstelsel.

In haar vierde rapportage heeft de TSJ al geconcludeerd dat uitgebreide bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de transitie in de vijfde rapportage geen effect meer konden sorteren. Deze vijfde rapportage biedt dit ook niet. Wel zal de TSJ in deze rapportage een beknopt beeld schetsen van de werkzaamheden in de afgelopen rapportageperiode en een startbeeld voor 2015.

De TSJ heeft in de vierde rapportage eveneens aangegeven dat zij wel de transitie zou blijven volgen. Immers, één van de conclusies in deze rapportage was dat veel werk voor het verwezenlijken van de transitie pas in 2015 zou kunnen worden afgerond. Daarmee blijft aandacht voor de transitie om een ‘zachte landing’ van jeugdigen te bewerkstelligen ook in 2015 nog noodzakelijk. De TSJ wist echter toen nog niet dat haar opdrachtgevers zouden besluiten tot de voortijdige opheffing van de TSJ per 1 januari 2015. De staatssecretarissen van VWS en van VenJ, in overeenstemming met VNG en IPO, hebben de TSJ bij brief van 10 november 2014 laten weten dat haar werkzaamheden per 1 januari 2015 beëindigd worden (deze brief is als bijlage 2 aan deze rapportage gehecht). Daarmee is deze vijfde rapportage tevens de laatste geworden. De TSJ heeft in bijlage 1 bij deze rapportage haar verantwoording opgenomen.

De TSJ vindt het van groot belang dat haar monitoringtaak - waarbij vanuit de perspectieven van alle partners in het jeugdveld wordt gekeken naar de relevante ontwikkelingen en risico’s voor de jeugdhulp - door anderen zal worden overgenomen. De Transitieautoriteit Jeugd (TAJ) zal in de eerste periode van 2015 de ontwikkelingen voor de zorgcontinuïteit van jeugdigen bezien, zo hebben de opdrachtgevers van de TAJ en de TSJ besloten. De Transitiecommissie Sociaal Domein ondersteunt gemeenten voorts op het gebied van hun ‘bestuurskracht’. De TSJ hoopt dat andere onafhankelijke partners, zoals de Kinderombudsman, de samenwerkende inspecties jeugd, kennisinstituten en de lokale rekenkamers en rekenkamercommissies, in staat zullen zijn ook kritisch naar de andere terreinen te kijken die de TSJ sinds haar oprichting heeft beoordeeld, zoals de toegang tot de jeugdhulp, de aansluiting met jeugdbescherming en jeugdreclassering (JBJR), het functioneren van de AMHK’s, de relatie tussen jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg, artsen en onderwijs en – last but not least – de transformatie.

4 TSJ, derde rapportage, februari 2014, blz. 6

2. Samenvatting

Op 1 januari 2015 zal is het zover: gemeenten worden bestuurlijk verantwoordelijk voor alle hulp aan jeugdigen en hun gezinnen. Gemeenten staan vanaf dat moment voor de opgave om de ambities uit de Jeugdwet daadwerkelijk te verwezenlijken. De urgentie hiertoe is en blijft groot. Ten eerste om de breed gedragen wens om de tekortkomingen van het huidige stelsel aan te pakken. Ten tweede vanwege de oplopende budgettaire taakstellingen. In deze vijfde en laatste rapportage van de TSJ kijkt de TSJ naar die opgave: het verwezenlijken van de transformatie.

Daartoe blikt de TSJ eerst terug op het transitieproces van de afgelopen maanden om van daaruit het startbeeld op 1 januari 2015 te schetsen. De belangrijkste bevindingen van de TSJ zijn:

1. Er is heel veel werk verricht door gemeenten en aanbieders in de laatste maanden en de basisstructuur voor de nieuwe taken van gemeenten staat.
2. De focus op de transitie heeft zich verengd tot de totstandkoming van de contracten tussen gemeenten en aanbieders. De ambities zijn niet gewijzigd maar wel naar de achtergrond verdrongen.
3. De TSJ houdt zorgen bij de inrichting van de lokale toegangsfunctie en bij de garantie van zorg voor bestaande cliënten, nieuwe cliënten en het hulpaanbod. Zij verwacht wel dat de zorg voor bestaande cliënten in 2015 zal worden gegarandeerd.
4. Veel werkzaamheden om de transitie te bewerkstelligen, moeten nog in 2015 worden opgepakt of afgerond.
5. Het inkoopproces voor 2016 moet al in het voorjaar van 2015 starten, maar er is een reëel risico dat – net als in 2014 is gebeurd – dit proces moeizaam zal verlopen als gevolg van onzekerheden omtrent budget voor gemeenten in 2016, gebrek aan realisatiecijfers over de eerste maanden van 2015 en onzekerheid bij aanbieders over de consequenties van verdere bezuinigingen.

De TSJ trekt hieruit drie belangrijke conclusies:

1. Het risico is dat het jaar 2015 weinig ruimte biedt voor het actief bevorderen van de transformatie door gemeenten.
2. Transformatie moet actief binnen het jeugdstelsel gefaciliteerd en georganiseerd worden.
3. Om dit te vermijden zullen de partners in het jeugdveld capaciteit, tijd, middelen en informatie voor de transformatie moeten vrij maken.

De TSJ wil de partners in het jeugdveld ook van concrete aanbevelingen voorzien om de transformatie te ´organiseren´. Daarom beschrijft de TSJ de architectuur van het jeugdstelsel om duidelijk te maken welke partners verantwoordelijkheden hebben en benoemt zij de opgaven voor de partners in het jeugdstelsel om het proces van de transformatie de benodigde versnelling en impact te geven. Het gaat dan onder andere om:

1. Rijk: initieer dat partners in het jeugdveld afspraken maken om tot een ´transformatieagenda´ te komen waarin de verantwoordelijkheden worden neergelegd en afspraken worden gemaakt om in samenwerking de transformatiedoelstellingen dichterbij te brengen.
2. Gemeenten: verstevig je rol van financier en opdrachtgever en zorg voor het uitwerken van de transformatiedoelstellingen in samenwerking met de partners in het jeugdveld en maak dit leidend voor het handelen als opdrachtgever.
3. Aanbieders: ontwikkel in samenwerking met gemeenten en beroepsorganisaties een aanbod van jeugdhulp dat zich richt op het behalen van de transformatiedoelstellingen.
4. Beroepsorganisaties, opleidingen en kennisinstituten: pak in samenwerking met elkaar de opgaven op om een adequate basisinfrastructuur voor kennis in het jeugdveld op te zetten.

De rol van de TSJ om kritisch te kijken naar het decentralisatieproces, zodat tijdig de juiste risicobeheersingsmaatregelen door Rijk, VNG en IPO genomen konden worden, wordt voortijdig beëindigd. De TSJ hoopt dat andere partners in het jeugdveld haar rol zullen oppakken.

3. Algemeen beeld stand van zaken voorbereiding transitie

3.1. Inleiding

Vooropgesteld moet worden dat de TSJ in de afgelopen rapportageperiode vrijwel zonder uitzondering een hoge inzet, betrokkenheid en focus bij gemeenten, VNG, aanbieders en Rijk heeft gezien. De tijdsdruk in verband met de transitie op 1 januari 2015 maakte dat gemeenten de afgelopen maanden voortdurend prioriteiten hebben (bij) gesteld. De energie is primair gericht geweest op het voorbereiden van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en de hiervoor benodigde uitvoeringswerkzaamheden. Dit wil niet zeggen dat de ambities voor vernieuwingen binnen de jeugdsector en het daarop gerichte beleid zijn verdwenen, maar dat ze in de afgelopen tijd minder aandacht hebben gekregen.

In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld van de voortgang van de voorbereiding van de transitie geschetst, een beeld dat minder specifiek is in vergelijking met vorige rapportages van de TSJ. Dat heeft verschillende redenen. In de eerste plaats is de dynamiek en druk in de afgelopen maanden dermate hoog geweest dat de informatie over de actuele stand van zaken die de TSJ tot eind november heeft verzameld, naar alle waarschijnlijkheid op het moment van aanbieding van deze rapportage alweer achterhaald zal zijn. In de tweede plaats hebben gemeenten bewust keuzes gemaakt wat nog wel en wat niet meer in 2014 afgerond wordt (geheel in overeenstemming met de aanbevelingen van de TSJ in de vierde rapportage). Deze keuzes verschillen per gemeente en / of regio. Deze verscheidenheid maakt het lastig om een beeld te schetsen dat aan al deze verschillen recht doet. Desondanks is wel een rode draad te herkennen: in de afgelopen rapportageperiode hebben gemeenten vooral prioriteit gelegd bij de contractering van aanbieders, de vormgeving van de wijkteams en het organiseren van de gemeentelijke ‘backoffice’.

De TSJ heeft zich voor de beschrijving van dit algemene beeld laten informeren door alle partners in het jeugdveld en heeft in de vele gesprekken en rondetafelconferenties die zijn gehouden diep op de voortgang en problemen kunnen ingaan. Zij heeft bemerkt hoe zeer de verschillende partijen bereid zijn om oplossingsrichtingen met elkaar te bespreken. De zorg voor jeugdigen bindt hen allen. Tevens signaleert de TSJ dat in de druk rondom de naderende transitiedatum beeldvorming meer dan feiten belangrijk is geworden. Een veel gehoord geluid dat met getekende inkoopcontracten zorgcontinuïteit is gegarandeerd en dat alles klaar is voor de transitie miskent in de ogen van de TSJ de complexiteit van het proces. Wanneer partners in het jeugdveld zelf aan het woord komen en wordt gekeken wat er daadwerkelijk is afgerond voor 1 januari 2015, blijkt dat er nog veel onzekerheden over de (effecten van de) gemaakte afspraken zijn. Een voorbeeld, dat in de volgende paragraaf aan de orde komt, is de garantie van zorg in relatie tot de gesloten contracten. De TSJ constateert dat partners zich ervan bewust zijn dat er nog veel feitelijk gedaan moet worden en spoort hen aan om hier scherp naar te blijven kijken en niet beelden de boventoon van de discussie te laten voeren, maar feiten.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de stand van zaken op de verschillende aspecten van ‘het minimale kader’. Aansluitend wordt in paragraaf 3.3. het startbeeld per 1 januari 2015 geschetst.

3.2. Stand van zaken op de aspecten van het 'minimale kader'

Inleiding

In de derde rapportage van de TSJ is aanbevolen dat gemeenten zich zouden moeten richten op de cruciale aspecten van de transitie: 'het minimale kader'. In de vierde rapportage is deze focus nog aangescherpt door aan te bevelen dat gemeenten op deze aspecten in ieder geval de meest noodzakelijke maatregelen moeten nemen om passende ondersteuning en zorg vanaf 1 januari 2015 te kunnen garanderen. Vastgesteld kan worden dat gemeenten in de loop van 2014 inderdaad een steeds meer pragmatische insteek hebben gekozen in de voorbereiding op de transitie en de focus hebben gelegd op de meest noodzakelijke maatregelen. In zijn algemeenheid is te concluderen dat gemeenten een basisstructuur gerealiseerd hebben om hun nieuwe verantwoordelijkheid te kunnen uitvoeren. Wat dit inhoudt, wordt in deze paragraaf ten aanzien van de vijf aspecten van het 'minimale kader' beschreven.

Toegang

Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft er voor gekozen om te gaan werken met wijkteams. Deels komen de wijkteams voort uit de ervaringen met pilots en projecten die in de loop van 2013 en 2014 zijn gestart, deels zijn ze nog in de laatste periode van 2014 snel ingericht. Uit gesprekken met gemeenten komt een beeld naar voren dat de basisstructuur staat: de sociale wijkteams zijn bemenst, zijn organisatorisch ergens 'opgehangen', zijn voorzien van mandaten en het is duidelijk wat wel of niet als voorzieningen in de zin van de Jeugdwet wordt aangemerkt. De uitkomsten van de transitiemonitor bevestigen dit beeld[5].

De TSJ constateert echter dat risico's voor een adequate toegang daarmee nog niet zijn weggenomen. In grote lijnen benoemen de gesprekspartners van de TSJ de volgende risico's:

Op strategisch niveau:

- de positionering van de wijkteams: de verhouding van de wijkteams tot overige gemeentelijke voorzieningen, de positionering binnen 'nulde', eerste of tweede lijn is niet uitgewerkt;
- de verhouding tot de gemeentelijke overheid: de te hanteren financieringssystematiek staat nog niet vast en de financiële prikkels zijn niet duidelijk.

Op tactisch niveau:

- de werkprocessen: de beschrijving van de werkprocessen, de richtlijnen voor doorverwijzing, informatie over gecontracteerde hulp, bevoegdheden van medewerkers en de afspraken over samenwerking met en in te roepen hulp van specialisten (met een eigen beroepsverantwoordelijkheid conform hun BIG-registratie) buiten het wijkteam zijn niet afgerond;
- de ICT-ondersteuning: werkprocessen worden niet ondersteund door één systeem.
- de registratie: het is onduidelijk wàt er geregistreerd moet worden, en er is geen sprake van een eenduidig registratiesysteem;
- de samenwerking: samenwerking binnen de teams (die veelal pas in de maanden november en december 2014 zijn geformeerd) en met andere partners in het stelsel (denk aan 'veiligheidshuis', onderwijsinstellingen, huisartsen, in te schakelen specialisten als bij "Save" en "Verve" en de Raad voor de Kinderbescherming) moet nog beginnen. De uitkomsten van de Transitiemonitor bevestigen dit beeld.[6]

Op operationeel niveau:

- het informeren van burgers en cliënten: jeugdigen en gezinnen zijn nog niet op de hoogte wat er in hun concrete situatie per 1 januari 2015 verandert (of niet);
- de gegevensuitwisseling: onduidelijk is wie met wie gegevens mag delen en hoe de privacybescherming is geregeld;

---

5 Zie de uitkomsten op vraag 4 en 5 van de Transitiemonitor (http://www.voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/1557-uitkomsten-transitiemonitor-jeugd-per-gemeente-beschikbaar)

6 Zie de uitkomsten op vragen 6, 7 en 8 van Transitiemonitor (http://www.voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/1557-uitkomsten-transitiemonitor-jeugd-per-gemeente-beschikbaar)

- de inrichting van werkoverleggen, casusoverleggen en reflectiemomenten: de onderlinge communicatie tussen nieuwe collega's in een nieuwe setting moet worden opgebouwd;
- het gebruik van 'state of the art' kennis: er zijn geen keuzes gemaakt welke methodieken worden gebruikt in de meest voorkomende situaties.

De TSJ merkt bij deze gesignaleerde risico's op dat – zoals hierboven aangegeven – het nu moeilijk is te bepalen voor hoeveel gemeenten deze risico's direct relevant zijn. De ontwikkelingen gaan snel. In dat licht is het bovenstaande overzicht dan ook beter te zien als een checklist die gemeenten kunnen hanteren om voor zichzelf risico's te signaleren, dan als een 'stand-van-zaken-lijst-in-het-land'.

Continuïteit van zorg: drie betekenissen van continuïteit

Zoals de TSJ in haar briefadvies d.d. 19 september 2014 heeft aangegeven[7] kent 'continuïteit van zorg' verschillende betekenissen: 1) continuïteit voor bestaande cliënten, 2) beschikbaarheid voor nieuwe cliënten en 3) continuiteit van het hulpaanbod. Daarmee geeft de TSJ de term 'zorgcontinuïteit' een bredere betekenis dan de Jeugdwet. De TSJ beziet de continuïteit van zorg eerst vanuit de betekenis voor bestaande cliënten. De TSJ heeft gezien wat voor een krachttoer bij gemeenten én aanbieders nodig is geweest om in de afgelopen maanden tot ondertekening van contracten te komen. Een belangrijke bijdrage daaraan is geleverd door de samenwerking tussen Rijk, VNG en brancheorganisaties in de zogenaamde 'cockpit' om dit proces op de voet te volgen en snel in te grijpen of te ondersteunen indien noodzakelijk. Begin december zijn de inkoopcontracten vrijwel overal rond gekomen, zo is in de brief van de staatssecretarissen van VWS en van VenJ d.d. 3 december jl. te lezen. Zij concluderen hieruit dat zorgcontinuïteit is gegarandeerd door gemeenten.

Zorgcontinuïteit start met ondertekende contracten, maar de inhoud van de contracten is evenzeer van groot belang. De TSJ signaleert dat er sprake is van een grote diversiteit in de gesloten contracten. Daarbij valt op dat er ook contracten zijn gesloten, waarin geen afspraken zijn opgenomen over hetzij de prijs, hetzij het volume en contracten met een duur van slechts drie maanden. Deze contracten bieden voor beide contractpartijen nog steeds onzekerheid, te veel onzekerheid om hierop een oordeel over zorgcontinuïteit voor 2015 te kunnen baseren.

De TSJ wijst er bovendien op dat het uiteindelijk alleen de aanbieders zijn die zorg leveren en daarmee zorgcontinuïteit kunnen garanderen, niet de gemeenten. Jeugdigen zijn immers bij hen in behandeling. Zorgaanbieders zijn nu bezig de balans op te maken en de taakstellingen te vertalen naar bedrijfsvoeringmaatregelen. Pas als de 'afrekening onder de streep' is gemaakt, worden de gevolgen voor zorgcontinuïteit zichtbaar. Mogelijk is dat ook de verklaring dat - zoals de TSJ van de TAJ heeft vernomen – er bij de TAJ slechts enkele formele aanvragen voor advies in verband met subsidieaanvragen van instellingen voor een vergoeding van frictiekosten zijn binnengekomen.[8] Ook de uitvoering en doorlooptijd van de subsidieregeling (waarover de TAJ adviseert) is daarbij voor deze aanbieders van belang. De TSJ acht het waarschijnlijk dat de zorgcontinuïteit in de eerste betekenis door de aanbieders zal kunnen worden gegarandeerd: jeugdigen die in 2014 hulp ontvangen of hiertoe gerechtigd zijn, zullen deze ook begin 2015 ontvangen. De TSJ tekent hierbij aan dat zorgcontinuïteit in de twee andere betekenissen (beschikbaarheid van zorg voor 'nieuwe' cliënten vanaf 1 januari 2015 en continuïteit van het hulpaanbod / de infrastructuur) net zo belangrijk zijn. De TSJ vindt dat geen kind vanaf 1 januari 2015 tussen wal en schip mag vallen en dat betekent dat zorgcontinuïteit alle drie betekenissen betreft. De TSJ acht het nog te vroeg om een oordeel te geven over garantie van zorgcontinuïteit in heel 2015 en behoudt daarom haar zorgen, ook al is het bieden van adequate hulp de nadrukkelijke bedoeling van zowel gemeenten als aanbieders.

---

7 TSJ, briefadvies waarborgen zorgcontinuïteit, 19 september 2014, blz. 2

8 (Formele) subsidieaanvragen dienen door de aanbieders van jeugdzorg bij VWS te worden ingediend, waarna deze voor advies worden doorgeleid naar de TAJ.

Aansluiting JBJR

Het algemene beeld is dat alle regio's de samenwerkingsovereenkomsten met de Raad voor de Kinderbescherming tijdig hebben gesloten. Ook verwacht de TSJ dat alle gecertificeerde instellingen op tijd zullen zijn gecertificeerd. Met betrekking tot de Corv-aansluitingen hebben alle gemeenten tijdig een aanvraag voor de ICT-aansluiting gedaan. Ook hier geldt dus dat de basisstructuur lijkt te staan en dat de restpunten op de praktische uitwerking op de werkvloer betrekking hebben. Zo moeten bijvoorbeeld wijkteams en Raad voor de Kinderbescherming nog invulling geven aan hun nieuwe werkrelatie en is de technische aansluiting van Corv in veel gemeenten nog niet gekoppeld aan het gemeentelijke ICT-systeem. Ook is in veel gemeenten nog geen sprake van een uitwerking van de werkprocessen wat met de meldingen (notificaties) vanuit Corv binnen de gemeente moet worden gedaan .

Nu in de meeste gemeenten de toegang tot de jeugdhulp in wijkteams wordt georganiseerd, ligt dààr de opgave om de aansluiting met JBJR te organiseren: wanneer komt in een gezinssituatie een maatregel van jeugdbescherming in beeld? Wanneer wordt melding gemaakt bij de Raad voor de Kinderbescherming? Hoe wordt omgegaan met 'drang'? De TSJ hoort vaak twijfels of de wijkteams nu al beschikken over de juiste deskundigheden om tijdig te kunnen op- en afschalen bij dit soort beslissingen ten behoeve van de veiligheid en ontwikkeling van kinderen. In dat licht beveelt de TSJ aan dat de wijkteams een nauwe samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming aangaan om deze deskundigheid beschikbaar te hebben of anderszins de beschikking hebben over deze deskundigheid.

Inrichting 'veilig thuis' (AMHK)

Uit gesprekken met gemeenten, gecertificeerde instellingen en AMHK's ('veilig thuis') blijkt een diverse organisatorische vormgeving van 'veilig thuis'. 'Veilig thuis' wordt of bij GGD-en gepositioneerd, of bij gecertificeerde instellingen of als zelfstandige stichting. Bij zowel gemeenten als de 'veilig thuis'-organisaties is een groot besef aanwezig dat de dienstverlening van het voormalige AMK en SHG gewoon doorgang moet vinden, ook in tijden van hectiek en verandering. Dit heeft veelal tot keuzes geleid om de 'oude' organisaties (AMK en SHG) ook begin 2015 als zodanig te laten functioneren en in de loop van 2015 in te zetten op integratie. Verder wijst de TSJ op het risico van toenemende administratieve druk in de opbouw van AMHK's door het niet tijdig beschikbaar zijn van (nieuwe) ICT-systemen, de noodzaak om 'dubbele' administraties bij te houden, onduidelijkheden rond overdracht van dossiers en het samenbrengen en inregelen van de werkprocessen van AMK en SHG.

Interne organisatie en besluitvorming gemeenten

Gemeenten hebben hun verordeningen vastgesteld, evenals hun begroting voor 2015. Daarmee hebben ze het juridische en financiële kader voor de nieuwe taken op het gebied van jeugdhulp geregeld. Gemeenten zijn vervolgens – onder de druk van de beperkte tijd tot 1 januari 2015 – vooral bezig met implementatiewerkzaamheden. Dat betekent dat gemeenten op veel terreinen nog geen beleid hebben kunnen vormen als kader voor hun nieuwe taken. Voorbeelden hiervan zijn professioneel opdrachtgeverschap, inrichting en aansluiting van werkprocessen, geïntegreerde ICT-ondersteuning en gegevensuitwisseling met privacybescherming. Dit zal nu parallel aan de uitvoering van de nieuwe taken moeten gebeuren en extra capaciteit van de organisatie vergen.

Gemeenten hebben in de aanloop van de transitie veelvuldig gebruik gemaakt van ondersteuning door externen, juist ook op posities die specifieke kennis en deskundigheden vereisen, zoals die van transitiemanager of zorginkoper. De TSJ ziet het risico dat opgedane kennis en expertise niet geborgd wordt binnen de gemeentelijke organisatie, als deze externen tot 1 januari 2015 zijn ingehuurd.

3.3. Startbeeld 2015

Op basis van de hierboven beschreven stand van zaken op de aspecten van het 'minimale kader' lijkt de basisstructuur van het nieuwe stelsel op 1 januari 2015 te staan. Gemeenten beschikken over wijkteams of anderszins georganiseerde professionals om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid voor toegang tot jeugdhulp uit de Jeugdwet. Aanbieders en gecertificeerde instellingen zijn gecontracteerd. Begrotingen en verordeningen zijn vastgesteld en in veel gemeenten zijn pilots en projecten opgezet ter voorbereiding op de nieuwe verantwoordelijkheden.

Daarnaast heeft de TSJ geconstateerd dat nog zeer veel restpunten moeten worden opgepakt. In deze zin is de transitie zeker nog niet afgerond. Het betreft zowel het maken van beleid als (vooral) omvangrijke implementatiewerkzaamheden. Voor de toegang geldt dat de wijkteams nog in ontwikkeling zijn en op strategisch, tactisch en operationeel niveau met nog veel onduidelijkheden te maken hebben. Voor de zorgcontinuïteit geldt dat alleen contracten nog geen zorg garanderen.

De restpunten zullen veel van de beschikbare capaciteit van gemeenten en instellingen in 2015 gaan vergen. Gemeenten moeten daarom zo spoedig mogelijk in 2015 de balans opmaken van wat er noodzakelijkerwijs in de laatste maanden van 2014 is blijven liggen en hoe dit in samenspraak met partners is op te pakken. Het is daarmee ook een groot risico dat deze 'doorgeschoven transitieagenda' in 2015 de inzet van gemeenten en partners zal blijven beheersen en de ruimte wegdrukt om in 2015 in te zetten op vernieuwing.

De contractering heeft de afgelopen periode veel capaciteit en tijd gekost. In de meeste regio's zijn tussen gemeenten en aanbieders contracten met de duur van een jaar gesloten. Bekend is voorts dat de budgettaire korting voor gemeenten naar 7% in 2016 gaat. Hierbij komt voor de gemeenten de onduidelijkheid over het 'objectief verdeelmodel', het budget voor 2016 en het gebrek aan cijfers over het gebruik en budget van jeugdhulp in 2015. Deze combinatie van budgettaire onzekerheid en oplopende taakstelling betekent dat het contracteringsproces in 2015 voor 2016 er niet makkelijker op zal worden. Voor aanbieders geldt dat zij met een nog grotere druk op hun bedrijfsvoering te maken krijgen waardoor de vernieuwingsopgave moeilijker wordt. Voor gemeenten betekent het juist dat de noodzaak van transformatie groter wordt. Deze twee opgaven zijn niet gemakkelijk met elkaar te verenigen.

Daarbij komt dat de informatiepositie van gemeenten niet optimaal is. Zo wordt nog lang niet overal gebruik gemaakt van bestaande epidemiologische informatie (bijvoorbeeld de 'Staat van de Jeugd', beschikbare info vanuit de GGD of van de Raad voor de Kinderbescherming), biedt informatie over voormalige AWBZ- en Zvw-gefinancierde hulp nog onduidelijkheid en hebben gemeenten veelal nog geen helder informatiebeleid geformuleerd (beleidsinformatie, verantwoordingsinformatie e.d.) of kunnen ze hiervan in de eerste maanden van 2015 nog niet de vruchten plukken. Dit betekent dat gemeenten geen duidelijk en actueel beeld hebben van de aard en omvang van de problematiek van jongeren en gezinnen die hulp nodig hebben.

Dit startbeeld toont dat ook in 2015 de transformatie nog niet ten volle zal kunnen worden opgepakt: tijd, capaciteit, middelen en informatie ontbreken daarvoor. De TSJ vindt het van belang om hier een realistisch beeld te schetsen. Niet om daarmee te stellen dàt er geen ruimte voor de transformatie is, maar juist om alle partners in het jeugdveld ervan bewust te maken dat deze minder is dan zij zelf zouden wensen en dat moet worden ingezet op parallelle trajecten die enerzijds de transitie betreffen en anderzijds de transformatie, zodat focus op transformatie verzekerd is. Het is wel wenselijk om in 2015 de verbinding tussen deze twee trajecten te leggen, bijvoorbeeld bij het inkoopproces.

4. Aangrijpingspunten uit het decentralisatieproces voor de transformatie

Inleiding

Zoals gezegd heeft het decentralisatieproces steeds meer een focus gekregen op de transitie. Ook de TSJ heeft zich in haar rapportages en briefadviezen steeds meer gericht op de meest noodzakelijke stappen ter voorbereiding op de transitie en erkend dat de transformatie op de achtergrond is geraakt. Nu de TSJ in deze rapportage de focus naar de transformatie verlegt, wil zij aan de hand van eerdere rapportages over de voorbereiding van de transitie aangrijpingspunten benoemen die van belang zijn om de transformatie te doen slagen. Zoals in de inleiding is opgemerkt, worden verschillende van deze aangrijpingspunten ook door de RMO in zijn advies voor het hele sociale domein benoemd.

Doelstellingen

De verdere ontwikkeling van de transformatie vraagt om het doordenken en concretiseren van de van de opgaven: wat willen we bereiken met de transformatie en wie moet daarbij welke opgave realiseren? Het geeft vooraf helderheid over de koers en het maakt duidelijk wat de effecten zijn die met de transformatie worden beoogd. In haar derde rapportage heeft de TSJ gevraagd om de transformatiedoelstellingen te concretiseren en noemt zij die de “inhoudelijke leidraad”.[9] De TSJ ziet enkele goede initiatieven ontstaan vanuit de VNG en het G4- en G32-netwerk met betrekking tot zorglandschap en innovatie. Idealiter zouden deze transformatiedoelstellingen gedragen moeten worden door alle partners binnen het jeugdstelsel.

Uitgangspunt / vertrekpunt

Bij het formuleren van de operationele doelstellingen is het goed expliciet te kiezen voor een uitgangspunt. De TSJ heeft er in haar eerste rapportage voor gekozen om de positie van gemeenten en de transitiedatum van 1 januari 2015 het uitgangspunt van haar blik op het decentralisatieproces te laten zijn. De TSJ ziet de maatschappelijke kwesties en de vragen vanuit de jeugdigen en de gezinnen als het juiste uitgangspunt bij het formuleren van doelstellingen voor de transformatie: daar moet uiteindelijk de transformatie effect gaan krijgen. Zoals de TSJ ook voor de transitie heeft gedaan, kan van daaruit worden ‘teruggeredeneerd’ wat er gedaan moet worden.

Inrichting proces

De aansturing en inrichting van het transformatieproces moet passen bij en toegespitst worden op de transformatiedoelstellingen. De wijze waarop het transitieproces is aangestuurd en waar dat in 2014 toe heeft geleid, heeft de TSJ voor haar derde rapportage doen besluiten de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te vragen te reflecteren op het sturingsmodel in het decentralisatieproces. Het resultaat hiervan, het essay over het “strategisch incrementalisme”[10] verwoordt zowel de dilemma’s van aansturing als een oplossingsrichting. De TSJ meent dat het “strategisch incrementalisme” (dat wil zeggen het bewust nemen van kleine stappen binnen een vastgelegde koers zonder een vooropgezet plan) zeker ook voor de ontwikkeling van de transformatie veel waarde heeft en wijst graag op de nadere uitwerking die de NSOB heeft gegeven[11]. Dit besturingsmodel is mede gebaseerd op partners die in een complexe omgeving een gewenste bestemming proberen te bereiken. Erkenning van verschillen, variëteit en onzekerheid als basis voor lokale, regionale en landelijke arrangementen is daarbij cruciaal. De RMO verwoordt op dit punt de aanbeveling “leg de verandering niet van bovenaf op, rol haar niet uit en implementeer niet; verandering slaagt als iedereen het zich op eigen wijze eigen maakt”.[12]

---

9 TSJ, derde rapportage, februari 2014, blz. 29

10 TSJ, derde rapportage, februari 2014, bijlage 6, blz. 108

11 http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/NSOB-14-03-voortgang-bestemming-web-3.pdf

12 RMO, “Leren innoveren in het sociale domein”, Den Haag, december 2014, blz. 59

Erkenning 'verschillende werelden'

De partners in het jeugdveld hebben vaak te maken met eigen wettelijke kaders waarbinnen zij besluiten nemen over financiën, budgetten, bedrijfsvoering, beroepsverantwoordelijkheid etc. Deze wettelijke kaders zijn niet eenvoudig met elkaar te verenigen, bijvoorbeeld omdat de daaraan verbonden besluitvormingscycli niet op elkaar aansluiten. Dit kan onbegrip opleveren en bemoeilijkt samenwerking. De TSJ heeft dit in haar vierde rapportage aangewezen als een van de oorzaken van de onrust rondom het inkoopproces. Een belangrijke succesfactor in die regio's waar de problemen rondom de inkoop aanzienlijk minder zijn geweest, was juist het begrijpen van elkaars positie en het erkennen van de problemen die uiteenlopende posities met zich meebrengen.

De verschillen tussen de werelden van Rijk, gemeenten, aanbieders en opleidingsinstituten zijn net zo relevant voor het transformatieproces. Erkenning van deze verschillen is een eerste noodzakelijke stap voor de partners in de jeugdhulp om elkaar te vinden bij het verwezenlijken van de transformatiedoelstellingen.

Kennis en inzicht

Een belangrijk element bij het zetten van stappen op weg naar het bereiken van de doelstellingen van de transformatie is het beschikken over kennis en het verkrijgen van inzichten op de verschillende domeinen van het stelsel. De TSJ wil hier wijzen op de noodzaak om in ieder geval gebruik te maken van de kennis die er al is. In haar derde rapportage heeft zij bijvoorbeeld gewezen op de (epidemiologische) kennis die bij de GGD voorhanden is over gemeenten en zelfs wijken. Kennisinstituten (NJI, SCP) beschikken over veel informatie over onze jeugd en wat wel en niet werkt. Al deze informatie is direct beschikbaar en biedt niet alleen houvast voor het maken van lokaal beleid, maar ook voor de dagelijkse praktijk van bijvoorbeeld wijkteams.

Een lerende omgeving creëren

Waar zo veel in het jeugdstelsel verandert, moet veel geleerd worden. Dat heeft enerzijds tot gevolg dat in het nieuwe jeugdstelsel bij alle partners en op alle niveaus actief leeromgevingen moeten worden ingericht met instrumenten om vooral van elkaar te leren. Op de werkvloer (denk aan wijkteams) zou veel ruimte moeten zijn voor reflectie en kunnen leerprojecten worden opgezet om de transformatie gericht in de praktijk te brengen. Een deel van de gemeenten heeft die ruimte al doelbewust gecreëerd. Op bestuurlijk niveau (gemeenten, aanbieders en andere maatschappelijke organisaties als scholen, woningbouwverenigingen, politie etc.) kunnen 'bestuurstafels' worden ingericht waar bestuurders elkaars positie leren begrijpen, elkaar feedback geven en eventueel knopen over problemen doorhakken[13]. Anderzijds is het van belang dat partners bij zichzelf en van elkaar erkennen dat taken en werkzaamheden nog niet zijn uitgekristalliseerd en dat er fouten zullen worden gemaakt. Ook dat zal namelijk gebeuren. Daarbij dient voorop te staan dat hiervan geleerd moet worden.

Ruimte door loslaten

Gemeenten zullen tijd nodig hebben om zich de nieuwe taken eigen te maken. En zij zullen dit zelf moeten doen. Hiervoor moeten zij de ruimte krijgen. Het is te verwachten dat het Rijk en de landelijke politiek zich bij problemen aangesproken zullen voelen om zelf iets te doen, terwijl zij nu feitelijk moeten loslaten. Dat geldt evenzeer voor andere partners in het jeugdveld die veel van gemeenten zullen verlangen. Ook zij moeten zich realiseren dat gemeenten alleen met ruimte en tijd in staat zijn zich deze nieuwe taken eigen te maken. De ontwikkeling van de gemeenten als professioneel opdrachtgever van een integraal jeugdstelsel zal tijd kosten en zal gepaard gaan met vallen en opstaan.

De TSJ wijst erop dat het creëren van ruimte door 'los te laten' niet alleen betrekking heeft op de gemeente. In het jeugdstelsel geldt dit voor alle partners. Zo bepalen professionals en aanbieders – samen met hun cliënten – de inhoud van de hulp, vanuit hun kennis, ervaring en overtuiging met betrekking tot wat het beste werkt. Kritische vragen aan deze partners zijn in het kader van de transformatie van belang en stimuleren vernieuwing, maar het kan niet zo zijn dat een gemeente richtlijnen gaat uitvaardigen over te hanteren instrumenten en hulpvormen in het primaire proces. En zo is het aan kennisinstituten, professionals en opleidingen om te bepalen hoe kennis het best kan worden opgebouwd, veredeld en benut. Natuurlijk hebben andere maatschappelijke partners (gemeenten, aanbieders) ook hierbij belangen, wensen en gedachten, maar het moet volstrekt helder zijn dat de kennisinstituten,

13 Zie ook RMO, "Leren innoveren in het sociale domein", Den Haag, december 2014, blz. 59

professionals en opleidingen de ruimte moeten houden om dat te doen wat hun verantwoordelijkheid is. Zoals uit de beschrijving van de architectuur van het jeugdveld en de bestuurlijke opgaven zal blijken, moeten de opgaven de verantwoordelijkheden en betrokkenheid van alle partners weerspiegelen en overeenkomstig ruimte bieden voor de ontwikkeling van de transformatie. Kritischer geformuleerd: de ruimte die gemeenten terecht claimen om op hun eigen wijze invulling te geven aan het opdrachtgeverschap voor het jeugdstelsel, geldt evenzeer voor de ruimte die gemeenten moeten laten bij andere partners om - binnen de afgesproken kaders - op hun wijze invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden.

Helicopterview / monitoring

De TSJ heeft de opdracht gekregen om ontwikkelingen en knelpunten in het decentralisatieproces te signaleren. Dat vereist een kritische blik en resulteert in conclusies en aanbevelingen om op onderdelen van dat proces anders te handelen. De opdrachtgevers van de TSJ hebben altijd duidelijk gemaakt dat zij deze kritische blik waardeerden en nodig vonden. Zij konden mede op grond van deze kritische blik tijdig afwegingen maken over de aansturing van het decentralisatieproces. De kracht van tegenspraak is dat het de partners in een veranderproces dwingt om te reflecteren op het te volgen proces en de behaalde resultaten.

Nu de TSJ per 1 januari 2015 met haar werkzaamheden stopt en slechts een deel van haar taken (een beoordeling van de stand van de zorgcontinuïteit begin 2015) bij de TAJ wordt ondergebracht, is het van belang dat deze functie elders wordt belegd. Daarbij acht de TSJ het van belang om de ontwikkeling van de transformatie van de jeugdhulp te (blijven) beschouwen vanuit een helicopterview om niet gevangen te raken in een ‘tunnelperspectief’ van afzonderlijke partners en om de focus te blijven leggen op de maatschappelijke doelen.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid

De TSJ heeft in haar eerste en tweede rapportage gewezen op de noodzaak dat Rijk, provincies en gemeenten / VNG hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het decentralisatieproces ook tot uitdrukking zouden laten komen in planning en sturing van dit proces.[14] In haar tweede briefadvies heeft de TSJ geconstateerd dat in het inkoopproces de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten een aanbieders om de zorgcontinuïteit van jeugdigen te garanderen werd verdrongen door het wijzen naar elkaar wanneer er sprake was van problemen.[15] Natuurlijk kent elke speler zijn eigen verantwoordelijkheid, maar de doelstellingen van de transformatie zijn alleen te verwezenlijken vanuit een gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid die zijn beslag krijgt in heldere afspraken over wie wat vanuit zijn eigen rol zal bijdragen.

Conclusies

Terugblikkend op het transitieproces trekt de TSJ de volgende lessen ten behoeve van de transformatie voor alle partners in het jeugdveld:

- concretiseer de transformatiedoelstellingen en zorg voor draagvlak bij de belangrijkste partners;
- geef gemeenten de ruimte hun eigen invulling te geven aan de transformatiedoelstellingen en erken verschillen, variëteit en onzekerheid in aanpak, proces en gewenste uitkomsten;
- gebruik bestaande kennis over wat werkt;
- creëer lerende omgevingen: van de uitvoeringspraktijk tot de bestuurlijk opdrachtgevers;
- organiseer tegenspraak vanuit een helicopterview als middel om veranderprocessen te verbeteren en tot betere resultaten te komen;
- erken de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de andere partners in het jeugdveld;
- neem gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de transformatie door heldere afspraken te maken over wie wat zal doen om die ambities te verwezenlijken.

Een duurzame transformatie is alleen te bewerkstelligen als deze gezamenlijk wordt aangepakt en in een langdurige partnerschap wordt uitgewerkt en geïmplementeerd.

---

14 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 13

15 TSJ briefadvies waarborgen zorgcontinuïteit, 19 september 2014, blz. 4

5. Bestuurlijke opdrachten voor de transformatie

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk kijkt de TSJ naar de bestuurlijke architectuur van het jeugdstelsel. Met de verschuiving van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies en zorgverzekeraars naar gemeenten verandert er immers veel in die architectuur. Maar wat is het gevolg van deze veranderingen? Wat blijft hetzelfde? En wat is er nodig om de transformatie in deze nieuwe bestuurlijke architectuur verder te helpen. De titel van dit hoofdstuk luidt dan ook "bestuurlijke opdrachten voor de transformatie": de partners in het jeugdstelsel moeten deze opdrachten oppakken om de transformatie te laten slagen. Daarvoor wordt eerst nog wat uitgebreider ingegaan op de betekenis van het onderscheid tussen transitie en transformatie (paragraaf 5.2.), daarna wordt de keuze van de TSJ voor 'bestuurlijke opdrachten' toegelicht (paragraaf 5.3.), wordt de architectuur van het stelsel van jeugdhulp beschreven (paragraaf 5.4.) en worden tenslotte de 'bestuurlijke opdrachten' (paragraaf 5.5.) beschreven.

5.2. Onderscheid transitie en transformatie

Het onderscheid tussen transitie en transformatie kent aspecten die in de verschillende beleidsnotities van de opdrachtgevers aan de Tweede Kamer zijn verwoord. In praktische zin is het meest relevante verschil dat aan de transitie een harde deadline is gekoppeld – 1 januari 2015 – en aan de transformatie niet. Dat verschil nu is vanaf 1 januari a.s. niet meer relevant: de overdracht van verantwoordelijkheid aan gemeenten is dan een feit. De betekenis van deze overdracht kan niet onderschat worden, want ze fungeert ook als een 'hefboom' voor de transformatie. Enerzijds omdat nu één bestuurlijk niveau met een ontschotte financiering verantwoordelijk is voor de jeugdhulp en anderzijds omdat de dynamiek, die de verantwoordelijkheid van gemeenten per 1 januari 2015 met zich meebrengt, dwingt om stappen te maken met betrekking tot de transformatie.

Toch blijft het onderscheid relevant. Zo zullen maatregelen in het kader van de transitie, die niet in 2014 zijn afgerond, in 2015 hun beslag moeten krijgen. Zoals in paragraaf 3.3. is geconstateerd, blijft de transitie daarmee in 2015 niet alleen actueel, maar vormt deze ook een 'bedreiging' voor de transformatie, omdat het verder verwezenlijken van de transitie en het oplossen van allerlei ongewenste effecten van de transitie de aandacht van de transformatie afleiden. De uitdaging voor 2015 is daarom dat maatregelen die betrekking hebben op de inkoop, de verdere inrichting van de lokale wijkteams en de werkafspraken tussen de verschillende partners in het sociaal domein – onderwerpen die nu verbonden zijn aan de transitie' – ook in te zetten voor de transformatie. Zo kunnen gemeenten in het inkoopproces voor 2016 eisen stellen aan aanbieders om de hulp anders in te richten, kunnen wijkteams sneller zorgen voor (lichtere) vormen van jeugdhulp en kunnen de werkafspraken tussen verschillende partners in het sociale domein ook betrekking hebben op een integrale manier van werken. Het onderscheid tussen transitie en transformatie zal daarmee weliswaar zijn betekenis geleidelijk verliezen, maar voor 2015 geldt zeker dat gerichte aandacht op enerzijds transitie en anderzijds transformatie – zeker voorlopig – noodzakelijk blijft.

5.3. Transformatie als 'bestuurlijke opdracht'

Voor een belangrijk deel komt de transformatie tot uiting in de relatie tussen de hulpverlener en de jeugdige (met zijn gezin). Veel doelstellingen van de decentralisatie ('eigen kracht', ontzorgen, integraal werken etc.) moeten daar effect krijgen. Om dat te bereiken, moeten alle partners dezelfde focus hebben. Belemmeringen moeten weggenomen worden en de bouwstenen voor de transformatie moeten beschikbaar komen. Transformatie vindt plaats in een complex proces met veel partners met verschillende verantwoordelijkheden. De invalshoek van de TSJ om naar transformatie te kijken, sluit aan bij haar opdracht om naar het decentralisatie*proces* te kijken. De TSJ beziet wàt er moet gebeuren om de transformatie te bevorderen en laat het aan de partners in het jeugdveld om te bepalen hóe zij dat doen. De TSJ zal daarom geen gedetailleerde 'planning', 'agenda' of 'programma' opstellen waarlangs de transformatie haar beslag moet krijgen. De voorbereiding op de transitie heeft aangetoond dat dit proces zo complex is dat het nauwelijks langs deze weg kan worden aangestuurd.

Evenmin zal de TSJ in deze rapportage ingaan op de inhoudelijke hulpaspecten van de transformatie. Anderen zijn hiervoor veel beter gekwalificeerd. De TSJ wijst hierbij in het bijzonder op het rapport "Beter met minder. Bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel" van de "Denktank Transformatie Jeugdstelsel" onder leiding van Job Cohen.[16]

5.4. Architectuur van het jeugdstelsel

Inleiding

De TSJ heeft in de vele gesprekken die zij heeft gevoerd, geconstateerd dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden en rollen van de partners in het jeugdveld en dat partners vinden dat een en ander zich nog moet 'uitkristalliseren'. Tegelijkertijd ziet TSJ dat alle partners in het jeugdveld stappen ondernemen om bij te dragen aan de gewenste transformatie op alle onderdelen van het jeugdstelsel. Het valt daarbij op dat zij daarbij niet alle relevante partners betrekken en dat zij evenmin alle vanuit een heldere eigen rol acteren. Verduidelijking van domeinen, rollen en verantwoordelijkheden in het jeugdstelsel draagt er naar de mening van de TSJ toe bij om een beter zicht te krijgen op de architectuur van het stelsel van jeugdhulp om daarin vervolgens de bestuurlijke opgaven te formuleren.

De TSJ sluit bij de beschrijving van de architectuur van het jeugdstelsel aan bij de architectuur van stelsels van andere beleidsterreinen. Hoewel het jeugdstelsel – net als andere stelsels – een complex geheel vormt van inhoudelijke domeinen waarop verschillende partners telkens verschillende rollen hebben, zijn de domeinen goed afgebakend, kan op elk domein een 'dominante' partner worden aangewezen die onomstreden hoofdverantwoordelijkheid draagt en is duidelijk van welke andere partners deze 'dominante' partner afhankelijk is. Langs deze lijnen beschrijft de TSJ in deze paragraaf de architectuur van het jeugdstelsel op de volgende domeinen: vakbekwaamheid, aanbod, financiering / opdrachtgeverschap, opleiding, regelgeving en beleid, cliënten en kennis. De TSJ begint echter bij het stelsel als geheel: wie is er verantwoordelijk voor deze architectuur?

Stelselverantwoordelijkheid Rijk

Eerst en vooral beschrijft de TSJ verantwoordelijkheid voor het stelsel als zodanig. De diverse definities die voor systeem- of stelselverantwoordelijkheid worden gebruikt, lijken veel op elkaar. De kern is dat het gaat om de bepaling welke partners binnen welk (juridisch, bestuurlijk en financieel) kader verantwoordelijkheid dragen voor het bereiken van een beoogd maatschappelijk effect. Het is onomstreden dat het Rijk deze stelselverantwoordelijkheid draagt. Het Rijk heeft hieraan voor de transitie ook uitvoering gegeven met de Jeugdwet, de 'meicirculaire' en de verschillende bestuurlijke afspraken die met de VNG en met vertegenwoordigers van andere partners in het jeugdveld zijn gemaakt. Voor het uitoefenen van zijn stelselverantwoordelijkheid kent het Rijk drie instrumenten. Het eerste is het 'inrichten', zoals het Rijk met onder andere de Jeugdwet heeft gedaan. Bij het inrichten worden (gewijzigde) verantwoordelijkheden toebedeeld en worden belangrijke eisen voor de jeugdhulp wettelijk vastgelegd. Het tweede instrument is het 'stimuleren' wanneer er sprake is van een onvolkomenheid in het stelsel, bijvoorbeeld omdat een speler in het jeugdveld zijn rol nog niet optimaal speelt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ondersteuning van gemeenten bij het ontwikkelen van een professionele inkoopfunctie op het jeugddomein. Het derde instrument is het meest vergaande: 'ingrijpen' als het ergens fundamenteel fout gaat. Tenslotte ligt onder het gebruik maken van deze instrumenten de opdracht van het Rijk om te zorgen voor een optimale informatiepositie. Een evaluatie maakt hiervan deel uit.

De TSJ merkt op dat het Rijk onlangs zijn stelselverantwoordelijkheid "in een decentraal stelsel" heeft toegelicht.[17] Deze toelichting betreft vooral de veranderde verantwoordelijkheid van het Rijk met betrekking tot gemeenten. Het Rijk behoudt stelselverantwoordelijkheid en draagt dus zorg voor inrichten, stimuleren en ingrijpen op de verschillende domeinen van het jeugdstelsel. Het is goed voor ogen te houden dat het Rijk bij het inrichten zorgt voor het bepalen wàt er gedaan moet worden en wie hiervoor verantwoordelijkheid draagt en in beginsel niet hòe dit moet worden gedaan. Het jeugdstelsel bestaat al. De huidige taak van het Rijk is dus om te bezien wat met deze decentralisatie wijzigt, dat vast te leggen in wet- en regelgeving, te bezien waar onvolkomenheden bestaan om daar te sti-

16 http://www.nji.nl/nl/Beter-met-minder.pdf

17 Brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer over de voortgangsrapportage HLZ, d.d. 8 december 2014, blz. 14 e.v.

muleren en in te grijpen waar het fundamenteel mis gaat. Dat geldt voor de transitie én voor de transformatie en niet alleen in relatie tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, maar op alle domeinen.

Vakbekwaamheid professionals

Een belangrijk aspect van de transformatie ligt besloten in de relatie tussen de hulpverlener en de jeugdige, zijn gezin en de omgeving van het gezin. Dat maakt dat het professionalisme van hulp- en dienstverleners een cruciale factor is voor de effectiviteit van de jeugdhulp. In veel beleidsstukken wordt dit erkend wanneer wordt gewezen op de noodzaak om de professional ruimte te geven, zowel voor de behandeling als bijvoorbeeld voor de doorverwijzing vanuit een wijkteam naar specialistische hulp. Professionaliteit is een breed begrip. In de kern gaat om de vaardigheden en verantwoordelijkheden van de professional en daarmee om de kwaliteit van zijn werk. In de jeugdhulp zijn verschillende professionals werkzaam, van kinderpsychiater tot bijvoorbeeld speltherapeut. Elk van deze beroepsgroepen in de jeugdhulp is hoofdverantwoordelijk voor de eigen vakbekwaamheid. Ze zijn verplicht hun kennis actueel te houden op basis van wetenschappelijke en praktijk-gestuurde inzichten, ze moeten hun deskundigheden aanwenden in de ontwikkeling van de transformatie en (waar van toepassing) moeten ze in overeenstemming met hun in wet- en regelgeving neergelegde verantwoordelijkheid werken.

Kwaliteit vraagt om borging. Onderdelen van kwaliteitsborging zijn bijvoorbeeld gedragsregels, kwaliteitsstandaarden, bijscholingen, kenbaarheid van bevoegdheden en vaardigheden, klachtenprocedures, registratie en eventueel tuchtrecht. Het zijn de beroepsorganisaties die de verantwoordelijkheid hebben deze onderdelen te ontwikkelen, op te bouwen en te beheren. Het is van belang dat deze onderdelen van de kwaliteitsborging transparant zijn voor zowel de leden als voor de andere partners in het jeugdveld.

Het is aan de beroepsgroepen in de jeugdhulp om te bepalen of zij hun kwaliteitsborging alleen of in samenwerking met andere beroepsgroepen organiseren. Allerlei combinaties zijn mogelijk. Vanzelfsprekend zijn daarbij ook de verschillende wettelijke kaders relevant. In dat proces spelen de beroepsorganisaties een hoofdrol. De TSJ constateert dat de organisatiegraad van de beroepsgroepen in de jeugdhulp uiteenloopt. Er is voorts sprake van een algemeen geformuleerde kwaliteitseis en een registratieverplichting in de Jeugdwet. De TSJ begrijpt deze elementen als een waarborg voor kwaliteit, maar wijst erop dat de registratieverplichting nu voor verschillende beroepsgroepen een eerste stap is in de opbouw van de kwaliteitsborging en dat registratie zonder onderliggende kwaliteitsborging onvoldoende waarborgen biedt. De TSJ beziet het onlangs vastgestelde “Kwaliteitskader Jeugd”[18], waarin de in de Jeugdwet vastgelegde “norm van de verantwoorde werktoedeling” is geoperationaliseerd als een eerste stap. Uit dit rapport blijkt hoe zeer hierboven genoemde punten nog wachten op een aanpak.

Aanbod jeugdhulp

Vanaf 1 januari 2015 zijn aanbieders afhankelijk van contracten met gemeenten en moeten zij bepalen op welke segmenten van de ‘jeugdhulpmarkt’ zij producten willen aanbieden en tegen welke prijs. De aanbieders zijn derhalve hoofdverantwoordelijk voor het aanbod van jeugdhulp dat kan worden geboden. De verantwoordelijkheid van ondernemingen voor hun bedrijfsvoering is een andere dan die van professionals voor de kwaliteit van de hulpverlening en die van gemeenten als opdrachtgever en financier van de jeugdhulp. Desalniettemin willen aanbieders vormen van jeugdhulp bieden die hun opdrachtgevers wensen én die professioneel verantwoord zijn. Daar waar gemeenten en aanbieders wel een algemeen beeld hebben van de ontwikkelrichting, hebben beide ook een verantwoordelijkheid om helderheid te creëren over wat er mogelijk is tegen welke prijs, welke uitkomsten in dat licht te verwezenlijken zijn en welke uitkomsten uiteindelijk zijn bereikt.

Financiering en opdrachtgeverschap

De TSJ constateert dat veel gemeenten vanaf 1 januari 2015 verschillende ‘petten’ dragen. Zij zijn financier / opdrachtgever van jeugdhulp en gaan subsidierelaties en contracten met aanbieders van jeugdhulp aan. Daarnaast zijn veel gemeenten ook een ‘instelling’ die jeugdhulp aanbiedt, indien bijvoorbeeld de wijkteams onderdeel van de gemeentelijke organisatie uitmaken en vormen van eerstelijns hulp bieden. In de derde plaats zijn gemeenten beleidsmaker en beïnvloeden ze dus de positie van professionals en instellingen door de maatschappelijke doelstellingen van de jeugdhulp voor hun gemeente te formuleren. Er zijn situaties denkbaar waarin deze ‘petten’ met elkaar

18 Brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer d.d. 8 december 2014 met bijlage.

conflicteren. Daarvoor moet aandacht zijn en gemeenten moeten hierin transparant zijn. Het risico bestaat dat zij buiten hun rol treden met rolvermenging en mogelijk conflicten tot gevolg.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid betekent dat gemeenten sturen. Zij ontwikkelen geen producten, zij kunnen niet instaan voor de vaardigheden van professionals, zij leiden geen hulpverleners op, ze bepalen niet wat inhoudelijk de beste hulpverleningsmethode is en zij verrichten geen onderzoek naar bijvoorbeeld methodes. Zij spelen eerst en vooral de rol van opdrachtgever / financier. Daarvoor zijn zij hoofdverantwoordelijk. Dat is een bepalende rol, want deze dient richting te geven aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van gemeenten (de andere rol van gemeenten). Met name via hun inkoopbeleid kunnen ze eisen stellend zijn ten aanzien van de kwaliteit. Over de rol van opdrachtgever / financier mag niet te licht worden gedacht: het is moeilijk om in de rol van opdrachtgever niet te blijven steken in een financiële exercitie als gemeenten financieel een aanzienlijke taakstelling krijgen, maar om die rol van opdrachtgever en financier te vervullen om de beleidsdoelstellingen te behalen. Dan gaat het namelijk over de (kosten) effectiviteit van de jeugdhulp en het welbevinden van de eigen jeugd en niet alleen over een ‘p x q’ rekensom.

Opleidingen

Het is duidelijk dat het domein van ´opleidingen´ behoort tot de onderwijsinstellingen die de opleidingen van professionals verzorgen. Zij stellen het curriculum vast en zij leiden professionals in het jeugdveld op; kortom, zij zijn hoofdverantwoordelijk op dit domein. Deze professionals zullen grotendeels in dienst treden bij instellingen. Natuurlijk kent het jeugdveld ook veel hulpverleners die een zelfstandige praktijk hebben, maar de meerderheid werkt in loondienst. Dat betekent dat brancheorganisaties van instellingen en zelfstandigen een belangrijke rol hebben bij de ontwikkeling van curricula om deze goed te laten aansluiten bij de arbeidsmarkt. Dat is niet anders dan bij andere beroepsopleidingen.

Regelgeving en beleid

Nu de gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp op 1 januari 2015 overgedragen krijgen, zullen zowel Rijk als gemeenten aan hun nieuwe rollen moeten wennen. Het Rijk moet vaststellen hoe het invulling geeft aan zijn stelselverantwoordelijkheid zonder de beleidsverantwoordelijkheid te dragen. De vraag is dan of alle partners in het jeugdveld voldoende zijn toegerust om hun eigen verantwoordelijkheid te dragen, waar deze hiervoor ondersteuning nodig hebben, of afdoende ´checks and balances´ in het systeem aanwezig zijn en waar zelfs in het stelsel moet worden ingegrepen. Dat vereist een goed begrip van rollen en verantwoordelijkheden en de werking van het systeem. Ook vraagt het om een goede informatiepositie over de werking van het systeem. Bij de beantwoording van deze vraag kan het Rijk besluiten om met wetgeving en beleid in te grijpen in het stelsel. Ingrijpen is een zwaar instrument en kan daarom niet lichtvaardig gebruikt worden.

De drempel voor gemeenten om regelgeving en beleid in te zetten, ligt lager: binnen de kaders van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de vormgeving van het lokale en regionale beleid en de effectiviteit van de jeugdhulp. Gemeenten zetten regelgeving en beleid in ten behoeve van de uitoefening van hun rollen in het stelsel: die van financier / opdrachtgever én van beleidsmaker.

Cliënten

De TSJ wil in navolging van haar eerdere rapportages wijzen op een belangrijke speler in het jeugdveld die te veel op de achtergrond blijft: de cliënt (of breder: de burger). Het is opmerkelijk dat in een proces waarin de ‘eigen kracht’ van jeugdige en zijn gezin een centrale rol heeft en er sprake is van een wettelijke verplichting om familiegroepsplannen tot stand te brengen en uit te voeren, cliënten maar mondjesmaat een positie in dit proces hebben gekregen. De TSJ tekent aan dat cliënten veelal niet in een positie zitten om zich zelfstandig tot de speler in het stelsel te ontwikkelen, die nodig is. Daarmee is het een vraag naar het functioneren van het stelsel geworden hoe cliënten actief kunnen worden ‘empowered’ om hen de rol te kunnen laten spelen op de verschillende domeinen van het jeugdstelsel waar zij zorgen voor het noodzakelijke tegenwicht. Met de nadruk op ‘eigen kracht’ en het leidend maken van de ‘vraag’ in plaats van het ‘aanbod’ bij het bieden van jeugdhulp, kunnen zij tegenkracht bieden tegen de dominantie van de relatie gemeente en aanbieder. Daarmee wordt ook duidelijk dat cliënten een cruciale plaats in het stelsel innemen en dat andere partners in het stelsel, als hoofdverantwoordelijke op andere domeinen, in belangrijke mate van de cliënt afhankelijk zijn. De huidige positie van de cliënt staat hiermee in schril contrast.

Kennisinstituten

Tenslotte wijst de TSJ op het onafhankelijke karakter van kennis (zowel wetenschappelijke kennis als praktijkkennis) en de cyclus om die kennis te genereren, te valideren en te benutten. De verschillende kennisinstituten (zoals universiteiten, Nederlands Jeugdinstituut, Verwey Jonkerinstituut en regionale kenniswerkplaatsen), de professionals (en hun beroepsverenigingen) en de opleidingen zijn hier hoofdverantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid geldt voor het beheer van de kennis en de daarbij behorende basisinfrastructuur (systemen om kennis te verzamelen, vulling en onderhoud van databanken en kennisdossiers, vertaling van kennis in richtlijnen en curricula, benutting van media voor verspreiding etc.), alsook voor het inhoudelijk laten draaien van de kenniscyclus. Hierboven is al aangegeven dat kennis zowel voor de uitvoering van de jeugdhulp als voor de werking van het stelsel noodzakelijk is. Dat betekent dat geen van de partners in het jeugdveld kennisinstituten, professionals en opleidingen moet kunnen 'opleggen' wat kennis is en hoe de cyclus hoort te draaien.

De verantwoordelijkheid voor kennis dienen kennisinstituten, professionals en opleidingen met de andere partners in het jeugdveld handen en voeten te geven, landelijk (Rijk, gemeenten, branches, cliëntenorganisaties) en regionaal en lokaal. In dat veld liggen immers vele vragen die een antwoord nodig hebben. De prioritering van alle vragen is niet alleen een zaak van selectie. Door een slimme verdeling van de vraagstukken over partners in het jeugdveld en regio´s is het proces van kennisvergaring en benutting ervan te versnellen.

Het bovenstaande heeft overigens vooral betrekking op kennis over jeugdhulp. Van belang is op te merken dat – zeker in deze tijd – ook kennis over het bestuur en het proces van transitie en transformatie van belang is. De verantwoordelijkheid ligt hier breder, omdat het woord 'professional' hier niet alleen betrekking heeft op jeugdhulpverleners, maar ook op bijvoorbeeld de bestuurders en verandermanagers. De TSJ acht het in dit licht raadzaam dat de partijen afspraken maken hoe op dit terrein de benodigde kennisinfrastructuur en de inhoudelijke kenniscyclus is te positioneren.

5.5. Bestuurlijke opdrachten voor de transformatie

Inleiding

De partners binnen het jeugdveld staan de komende jaren voor de grote opgave om de transformatie te bewerkstelligen. Als hoofdverantwoordelijke hebben ze op hun domein een uitgebreide verantwoordelijkheid, maar zijn ze ook afhankelijk van de inbreng van andere partners. Op andere domeinen moeten zij zich realiseren dat andere partners mede afhankelijk zijn van hun inbreng en dat brengt weer een andere verantwoordelijkheid met zich mee. Zoals in paragraaf 5.3. is gesteld, geeft de TSJ geen 'programma', 'agenda' of 'planning'. Dit transformatieproces zal op verschillende domeinen met verschillende snelheden met wisselende successen te maken krijgen. Dat is niet vooraf vast te leggen. Wel kan de TSJ de 'opdracht' formuleren waarmee de verschillende partners te maken krijgen. Deze 'opdracht' is niet van de TSJ: hij ligt besloten in de architectuur van het jeugdstelsel. Hij is ook niet 'overdraagbaar' en evenmin is hij onduidelijk of moet hij zich eerst nog ontwikkelen. Wel zullen er in de loop van de tijd steeds nieuwe opdrachten bijkomen. De TSJ benoemt in deze paragaaf dan ook de opdrachten voor nú. Ze benoemt de opdrachten ter wille van de overzichtelijkheid per speler in het jeugdveld.

Gemeenten

De eerste opdracht aan gemeenten is om hun rol van financier / opdrachtgever te verstevigen. Dat kent verschillende in ieder geval de volgende aspecten:

1. het verzamelen van informatie over de eigen jeugd (met name via de 'Staat van de Jeugd') en van de ervaringen in de eerste maanden om een optimaal beeld van vraag naar jeugdhulp te krijgen;
2. het formuleren van concrete doelstellingen met maatschappelijke partners ten aanzien van het beoogde maatschappelijke effect van de jeugdhulp (in overeenstemming met de doelstellingen voor de cliënt uit de Jeugdwet) en deze leidend laten zijn in het handelen als opdrachtgever;
3. het aanwijzen van ambtelijke capaciteit op het gebied van transformatie en een inkoopteam dat inhoud, samenwerking met aanbieders en inkoopprocessen samenbrengt;
4. het gezamenlijk met aanbieders bespreken van de inrichting van het inkoopproces voor 2016 om tijdig (voor 1 april 2015) te weten wat de mogelijkheden, onmogelijkheden en wensen van de partijen zijn om vervolgens

een inkoopproces vast te stellen dat hieraan optimaal tegemoet komt;
5. het organiseren van ‘bestuurstafels’ om regelmatig met bestuurders van aanbieders te kunnen reflecteren op de rollen van opdrachtgevers en opdrachtnemers om zo een zakelijk partnerschap te ontwikkelen.

De tweede opdracht aan gemeenten is om een bijdrage te leveren aan verduidelijking bij beroeporganisaties en bij opleidingen welke doelstellingen gemeenten formuleren ten aanzien van het beoogde effect van de jeugdhulp. De derde opdracht betreft het actief ondersteunen van vertegenwoordigingen van cliënten en hun vraag en mening actief betrekken bij hun werkzaamheden als financier / opdrachtgever. De vierde opdracht is om scherper te benoemen welke kwaliteitscriteria zij hanteren voor jeugdhulp, hoe de financieringssystematiek hierop toegesneden wordt en op welke wijze aanbieders zich hierover dienen te verantwoorden. Tot slot is het aan gemeenten om vanuit hun rol als beleidsmaker te zorgen voor het leggen van verbindingen tussen het gemeentelijk beleid ten aanzien van jeugd en de andere onderdelen van het sociaal domein (bijvoorbeeld, onderwijs, arbeidsmarkt of welzijn).

Aanbieders

Gemeenten zullen hun doelstellingen moeten verduidelijken en dat moeten ze doen in overleg met aanbieders, want de aanbieders van jeugdhulp moeten een passend aanbod ontwikkelen. Een aanbod dat aansluit bij de wensen van gemeenten en dat effectief is, ook binnen de financiële kaders die gemeenten hebben. Niet alleen zijn aanbieders dus afhankelijk van gemeenten als opdrachtgever, maar ook van cliënten om duidelijk te krijgen wanneer hulp effectief is en van onderzoek om bijvoorbeeld kennis (verder) te ontwikkelen en methoden op effect te toetsen.

Dat is een forse opgave, die bovendien op het bordje van aanbieders wordt gelegd in een tijd waarin zij te maken krijgen met de doorwerking van de financiële taakstelling aan gemeenten met vaak ingrijpende veranderingen in hun organisatie. De TSJ wijst bovendien op een ander aspect dat bepaalt hoe effectief zij kunnen zijn. Met wie maken aanbieders afspraken over de ontwikkeling van het aanbod van jeugdhulp in het kader van de transformatie. Is dat met bijna 400 gemeenten, met 42 jeugdregio’s, met 16 inkoopregio’s of maken ze die afspraken landelijk? Deze belangrijke vraag moet snel van een antwoord worden voorzien en gemeenten en aanbieders moeten hierin een (nieuw) evenwicht zien te vinden. Gebeurt dat niet, dan voorziet de TSJ een nieuwe versnippering die contraproductief is bij het realiseren van de transformatiedoelen.

De sector kent verschillende brancheorganisaties. De transformatie is echter geen ontwikkeling die langs de scheidslijnen van de branche loopt. Nieuwe samenwerkingsvormen tussen de branches dienen zich aan. Daarbij zullen de aanbieders ook afhankelijk zijn van de stappen die de professionals zullen maken met betrekking tot een nieuwe manier van werken. Met de beroepsorganisaties, opleidingen en kennisinstituten zal daarom goed samengewerkt moeten worden.

Professionals

De professionals in de jeugdhulp zullen zich moeten ontwikkelen in een nieuwe werkwijze. Wellicht dat nieuwe beroepen hun intrede zullen doen, bijvoorbeeld die van ‘generalist jeugd en gezin’. De veranderingen in de werkwijze en de opgave om deze kwalitatief optimaal te verwezenlijken vragen om een gerichte inzet van beroepsorganisaties en om een versteviging van de band tussen deze organisaties en hun leden / de professionals in het veld. De opgave voor de beroepsorganisaties is dan ook drievoudig:

1. zorgen voor een hoge organisatiegraad;
2. ontwikkeling van kwaliteitsborging;
3. ‘uniformering’ van de kwaliteitssystemen in de jeugdhulp.

Afzonderlijk zijn dit al forse opgaven, maar om deze drie grotendeels parallel aan elkaar uit te voeren, vraagt om goede afspraken en goede samenwerking. Daar waar dat nodig is, zal ondersteuning geboden moeten worden.

Voor de professionals is het van belang dat zij hun werkzaamheden afstemmen met de brancheorganisaties (als werkgevers van het grootste deel van de professionals in de jeugdhulp). De kwaliteitseisen zijn immers mede van invloed op de manier waarop zij binnen instellingen werkzaam kunnen zijn. Ook is er sprake van een afhankelijkheidsrelatie met de gemeenten (en het Rijk): zij bepalen immers wat zij als maatschappelijk effect beogen.

Cliënten

Het is voor cliënten van groot belang om betrokken te zijn op verschillende domeinen van de transformatie: het gaat tenslotte om hen zelf. In de praktijk blijkt dat het moeilijk is om in de werelden van beleidsmakers, beroeps- en brancheorganisaties 'vaste voet aan de grond te krijgen'. In veel cliëntenorganisaties zijn cliënten en hun families actief. Zij hebben er niet voor gekozen om 'cliënt' te zijn, zoals professionals en bestuurders dat wel hebben gedaan. Daarmee hebben zij vaak met problemen te maken: ze spreken de taal niet van deskundigen en beleidsmakers, het is veelal vrijwilligerswerk, zij redeneren vanuit de persoon van een cliënt en niet vanuit abstracte organisatorische vragen. Vanuit hun positie zijn zij vooral afhankelijk van de hoofdverantwoordelijken op andere domeinen om hun rol als speler in het jeugdveld te spelen. Daarmee is het een stelselverantwoordelijkheid en van de hoofdverantwoordelijken op de verschillende domeinen van het jeugdstelsel om ervoor te zorgen dat cliënten in alle relevante domeinen hun essentiële rol kunnen spelen.

Opleidingen

De professionals werkzaam in de jeugdhulp worden in verschillende opleidingen binnen universiteiten, HBO's, MBO's en nascholingstrajecten opgeleid. Deze moeten hun curricula onder de loep nemen om te bezien hoe zij professionals 'afleveren' die zijn voorbereid op de arbeidsmarkt van de jeugdhulp. Zij zijn daarbij afhankelijk van helderheid over de wensen van de brancheorganisaties van aanbieders, maar ook van de beroepsorganisaties van zelfstandige beroepen.

Kennisinstituten

Het is de bedoeling dat de jeugdhulp verandert. Elementen als 'preventie', 'eigen kracht', 'ontzorgen', integrale hulp', 'één-gezin-één-plan-één-regisseur' en ´evidence-based´ werken, spelen hierbij een belangrijke rol. De vraag is hoe de kennisinstituten met deze elementen bijdragen aan de doelstellingen van de transformatie. Dit vraagt om afstemming met de andere partners. Het is goed denkbaar dat gemeenten in dit verband vanuit hun opdrachtgeverrol ook afgeleide vragen zullen hebben met betrekking tot bijvoorbeeld de inrichting van inkoopinstrumenten. De TSJ ziet veel en diverse kennisvragen die met de beantwoording kunnen helpen bij de ontwikkeling van de transformatie. Het risico is echter groot dat hiervoor bij een groot aantal individuele gemeenten geen geld beschikbaar is en verzoeken tot onderzoek niet bij relevante kennisinstituten terecht komen. Dit leidt tot een opdracht voor het Rijk (en de samenwerkende gemeenten), maar ook een opdracht aan de kennisinstituten: zij moeten bezien hoe zij gezamenlijk vanuit hun eigen rollen kunnen komen tot een kennisagenda en de ontwikkeling en benutting van kennis en inzichten. Het is niet zo dat één partner hoofdverantwoordelijk voor deze agenda is: de opdracht luidt dat kennisinstituten, ZonMW en andere partners hiervoor een nieuw samenwerkingsverband aangaan. Gezien de veranderende rol van gemeenten binnen het stelsel, zullen gemeenten in dat samenwerkingsverband in een heldere positie moeten worden gebracht ten opzichte van kennisinstituten. De TSJ constateert dat betrokken partijen hierin al stappen aan het nemen zijn.

Rijk

Als laatste kijkt de TSJ naar de opdracht voor het Rijk. Immers, hierboven zijn opdrachten op de verschillende domeinen van het stelsel aan de orde geweest. De eerste opdracht is om met de partners in het jeugdveld te komen tot afspraken over de uitvoering van deze opdrachten die de transformatie moeten bevorderen (een 'transformatieagenda'): deze betreffen een gemeenschappelijke ambitie, afspraken over hoofdverantwoordelijkheid en bijdragen van andere partners op de verschillende domeinen. De tweede opdracht voor het Rijk is om te bezien welke partners op welke domeinen ondersteuning nodig hebben. De TSJ geeft hierbij aan dat in ieder geval ondersteuning geboden is bij cliëntenorganisaties en bij enkele beroepsorganisaties om hun werk te kunnen doen. De derde opdracht voor het Rijk is tenslotte om het transformatieproces goed met monitoring te volgen.

Bijlage 1: Verantwoording werkzaamheden TSJ

1. Instelling TSJ en aanstelling leden

Artikel 3 uit het Instellingsbesluit[19] geeft aan dat de TSJ bestaat uit een voorzitter, tevens lid en minimaal twee andere leden. Artikel 4, eerste lid van het Instellingsbesluit bepaalt dat de staatssecretarissen van VWS en van VenJ de leden benoemen, schorsen en ontslaan na overleg met de voorzitters van VNG en IPO. Voorzitter en twee leden zijn benoemd op 28 september 2012[20]. Het vierde lid is op 4 juni 2013 benoemd met terugwerkende kracht tot 1 december 2012[21]. De TSJ heeft de volgende leden gekend: mr L.K. Geluk (tevens voorzitter), prof. dr N.W. Slot, prof. dr T.A. van Yperen en mw drs A. Stevens-Ruiters.

In hun brief van 18 juni 2014[22] hebben de opdrachtgevers de Tweede Kamer laten weten “dat de taken van de TSJ op zullen gaan in de bredere transitiecommissie voor het sociale domein”. Het besluit van het kabinet de TSJ haar werkzaamheden per 1 januari 2015 daadwerkelijk te laten beëindigen, is door de staatssecretaris van VWS eerst in het debat met de Tweede Kamer op 8 oktober 2013 over de Uitvoeringswet Jeugd geuit en is aan de TSJ gecommuniceerd in een brief van 10 november 2014 (bijlage 2).

2. Bijeenkomsten TSJ

De eerste bijeenkomst van de TSJ vond plaats op 21 september 2012 in de wetenschap dat de opdrachtgevers van de TSJ akkoord waren met haar instelling en taakstelling en met de benoeming van haar voorzitter en twee van haar leden. Daarna volgden reguliere bijeenkomsten van de voltallige TSJ op 20 november 2012, 12 december 2012, 17 december 2012, 14 februari 2013, 13 maart 2013, 7 mei 2013, 6 augustus 2013, 11 september 2013, 27 september 2013, 5 november 2013, 5 december 2013, 21 januari 2014, 5 februari 2014, 7 mei 2014, 21 mei 2014, 3 juni 2014, 24 september, 13 oktober 2014 en 4 december 2014. Daarnaast is de TSJ bijeengeweest in beperkte samenstelling of bij aanbiedingen van haar rapportages. Vooral de voorzitter, maar zeker ook de leden van de TSJ hebben gedurende hun aanstelling voor de TSJ ook afzonderlijk gesprekken gevoerd met stakeholders. Tenslotte heeft er minimaal maandelijks ook werkoverleg plaatsgevonden tussen voorzitter en secretariaat.

3. Rapportages

De TSJ heeft de volgende schriftelijke rapportages aan haar opdrachtgevers uitgebracht:

1. eerste rapportage, januari 2013
2. briefadvies ‘overgangsscenario’, maart 2013
3. tweede rapportage, juni 2013
4. tussenrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen, oktober 2013
5. eindrapportage beoordeling regionale transitiearrangementen, november 2013
6. derde rapportage, februari 2014
7. vierde rapportage, juni 2014
8. briefadvies ‘waarborgen zorgcontinuïteit’, september 2014
9. vijfde rapportage, december 2014

---

19 Staatscourant nr. 20411 d.d. 5 oktober 2012

20 Staatscourant nr. 20415 d.d. 5 oktober 2012

21 Staatscourant nr. 19913 d.d. 17 juli 2013

22 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013 – 2014, 31 839, nr. 387, blz. 9

4. Verantwoording

Uitgangspunten

In haar eerste rapportage heeft de TSJ de volgende uitgangspunten voor haar werkwijze beschreven:

- kaders en maatregelen opdrachtgevers vormen het uitgangspunt voor monitoring door de TSJ[23];
- het toetsingskader van de TSJ is gebaseerd op door de opdrachtgevers gemaakte afspraken[24];
- de TSJ is een partner voor alle partners in het decentralisatieproces[25];
- de gemeentelijke verantwoordelijkheid staat centraal: de TSJ heeft bij het ontwikkelen van de stelselmeter bepaalt dat zij zich richt op de vraag wat gemeenten moeten doen en hoe gemeenten daartoe in staat worden gesteld[26];
- de transitie moet mede gericht zijn op het succes van de transformatie[27];
- de stelselmeter biedt inzicht en is behulpzaam in de praktijk[28].

Oordeel

De TSJ heeft deze uitgangspunten in al haar rapportages leidend kunnen laten zijn. Dat wil niet zeggen dat haar monitoringrol in de loop van haar werkzaamheden geen beperkingen en wijzingen heeft gekend. Beperkingen lagen bijvoorbeeld besloten in het ontbreken van een planningsinstrument van haar opdrachtgevers en wijzigingen bijvoorbeeld in de extra opdracht om de RTA's te beoordelen.

Niet alleen hebben de gehanteerde uitgangspunten houvast geboden voor een consistente lijn, ze vormden ook een goede maatstaf bij afwegingen deze uitgangspunten deels los te laten. Zo heeft de TSJ haar ambities voor het decentralisatieproces in opeenvolgende rapportages naar beneden bijgesteld: van het mede richten van de transitie op het bewerkstelligen van de transformatie tot doen wat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat er geen kinderen ´tussen wal en schip vallen´.

5. Overdracht aan TAJ

De TSJ heeft in een notitie voor de TAJ beschreven wat haar werkwijze is geweest en hoe de opgedane expertise kan worden geborgd. Deze overdracht van kennis en expertise is besproken tussen de voorzitters van TAJ en TSJ op 3 december 2014. Daarnaast hebben enkele gesprekken plaatsgevonden tussen het Bureau van de TAJ en het secretariaat van de TSJ.

---

23 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 5

24 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 5

25 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 6

26 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 7

27 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 7

28 TSJ, eerste rapportage, januari 2013, blz. 8

Bijlage 2: Brief staatssecretarissen van VWS en van VenJ over beëindiging werkzaamheden TSJ d.d. 10 november 2014

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Transitiecommissie
Stelselherziening Jeugd
T.a.v. de heer L. G

Directoraat Generaal Volksgezondheid
Directie Jeugd

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

Datum 10 NOV. 2014
Betreft Beëindiging aanstelling TSJ per 1 januari 2015

Kenmerk
682596-128680-J

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Geachte heer G,

Met deze brief informeren wij u over het voortijdig beëindigen van de opdracht aan de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) per 1 januari 2015.

Op 12 september 2012 is de TSJ geïnstalleerd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Veiligheid en Justitie (hierna gezamenlijk: Ministers). De TSJ heeft als taak om de voorbereiding op de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar gemeenten te volgen, zodat tijdig voldoende maatregelen kunnen worden genomen om risico's te beheersen.
In de afgelopen twee jaar heeft de TSJ vier rapportages opgeleverd, twee briefadviezen en daarnaast een rapportage met een beoordeling van de regionale transitiearrangementen . Deze rapportages zijn door de opdrachtgevers (Rijk, VNG en IPO) naar de Tweede Kamer verstuurd. In december van dit jaar zal de TSJ tot een eindrapportage komen.

Op advies van de Algemene Rekenkamer heeft het kabinet, gesteund door de Tweede Kamer, besloten de drie decentralisaties in het sociaal domein integraal te willen volgen via één onafhankelijke commissie. Dit heeft geleid tot de oprichting van de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD). De TSD zal onderzoeken of gemeenten de benodigde bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen hebben genomen om de decentralisaties in het sociale domein in samenhang te kunnen uitvoeren. De TSD is medio september 2014 van start gegaan.

Het kabinet acht het niet gewenst om meerdere onafhankelijke commissies die als taak hebben om de decentralisaties in het sociaal domein te volgen, naast elkaar te laten opereren. Dit kan leiden tot bestuurlijke drukte en inefficiëntie. Daarom is besloten om de instelling van de TSJ per 1 januari 2015 te beëindigen. Zowel het IPO als de VNG kunnen hiermee instemmen. In eerste instantie is gekeken of de kennis en kunde van de TSJ in de nieuwe TSD kon worden geborgd. De TSJ constateerde in haar recente briefadvies dat de oorspronkelijke focus van de TSJ op de zorgcontinuïteit en het belang van de transformatie bij de decentralisatie van de jeugdzorg niet goed overeenkomt met de focus van de TSD. De TSD richt zich op de voortgang bij gemeenten en niet op de continuïteit van zorg voor cliënten in

Pagina 1 van 2

de jeugdzorg. Bovendien zal de TSD in de transformatie zich richten op de vernieuwing binnen de gemeentelijke organisatie en niet op de zorginhoudelijke vernieuwing bij de aanbieders. Daarom ligt het meer voor de hand dat de kennis en kunde van de TSJ wordt geborgd in de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) aangezien de TAJ zich reeds bezig houdt met de vraagstukken rond de continuïteit van zorg. We willen u dan ook verzoeken om een overdrachtsdocument op te stellen voor de TAJ. Ook wordt de mogelijkheid bezien of personeel van het secretariaat van de TSJ door de TAJ kan worden overgenomen. Wij vinden het van groot belang dat er in 2015 een onafhankelijk beeld is van de continuïteit van de jeugdzorg. We hebben aan de TAJ gevraagd om dit onderzoek te doen. De rapportage wordt in het voorjaar 2015 opgeleverd.

Directoraat Generaal Volksgezondheid
Directie Jeugd

Kenmerk
682596-128680-J

Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal de verdere uitwerking van dit besluit voor u en de leden van uw commissie en voor de medewerkers van het ondersteunende bureau verder afhandelen.

De opdrachtgevers zijn de TSJ erkentelijk voor haar werk, scherpe beoordelingen en conclusies. De TSJ heeft zowel het Rijk als de gemeenten scherp gehouden. De rapportages van de TSJ waren in de debatten met de Tweede Kamer over de transitie jeugd waardevolle bronnen voor discussie.

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,	de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
drs. M.J. van Rijn	mr. F. Teeven MPM